CAPITOLO 4

Gli strumenti

Vincenzo Giaccio, Mariella Zingaro[1]

In questo capitolo verranno analizzati gli strumenti finanziari e di programmazione messi in campo dal legislatore comunitario nel periodo 2014-2020 e che tra le righe hanno riguardato il mondo cooperativo e le imprese di comunità. In special modo verranno analizzati gli elementi della politica di coesione e della politica di sviluppo rurale. Si darà, inoltre, uno sguardo al dibattito in corso riguardante la futura programmazione comunitaria in materia, focalizzando l'attenzione sugli strumenti che direttamente o indirettamente impatteranno sul futuro della cooperazione nelle aree rurali e interne.

4.1 La politica di coesione

4.1.1 I principali elementi della politica di coesione

La politica di coesione 2014/2020 è la principale politica di investimento dell'Unione europea e rappresenta una delle politiche settoriali dell'Unione Europea (agricoltura, pesca, ambiente, salute, diritti dei consumatori, trasporto, turismo, energia, industria, ricerca, occupazione, asilo e immigrazione, fiscali-

[1] I paragrafi 4.1, 4.2 e 4.3 stato stati redatti da Mariella Zingaro, a Vincenzo Giaccio si deve la redazione dei paragrafi 4.4 e 4.5.

Vincenzo Giaccio, University of Molise, Italy, giaccio@unimol.it, 0000-0003-3826-8144
Mariella Zingaro, University of Molise, Italy, mariellazingaro@outlook.it

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)
Vincenzo Giaccio, Mariella Zingaro, *Gli strumenti*, pp. 131-147, © 2020 Author(s), CC BY 4.0 International, DOI 10.36253/978-88-5518-168-6.05, in Luigi Mastronardi, Luca Romagnoli (edited by), *Metodologie, percorsi operativi e strumenti per lo sviluppo delle cooperative di comunità nelle aree interne italiane*, © 2020 Author(s), content CC BY 4.0 International, metadata CC0 1.0 Universal, published by Firenze University Press (www.fupress.com), ISSN 2704-5919 (online), ISBN 978-88-5518-168-6 (PDF), DOI 10.36253/978-88-5518-168-6

tà, giustizia, cultura e istruzione e sport). In particolare, la politica di coesione fornisce il quadro di riferimento e la strategia di investimento necessari alla realizzazione e al compimento degli obiettivi di crescita della cosiddetta «Strategia 2020». Il suo scopo è quello di consolidare la coesione economica, sociale e territoriale, per sostenere la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'UE. L'Unione europea, infatti, mira a conseguire, entro il termine stabilito, cinque obiettivi concreti in fatto di occupazione, innovazione, istruzione, inclusione sociale e clima/energia, per cui sostiene la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'Unione europea. Appare evidente come la politica di coesione, pur essendo catalogata come politica settoriale, abbia di fatto le caratteristiche di una strategia trasversale. Gli interventi della politica di coesione, infatti, impattano in modo naturale e per volere del legislatore comunitario su molti settori economici e sociali e anzi gli investimenti previsti contribuiscono all'attuazione di molti altri obiettivi della politica: integrano le politiche UE tra cui quelle che si interessano di istruzione, occupazione, energia, ambiente, mercato unico, ricerca e innovazione. Saranno gli Stati membri, come vedremo appresso, a declinare sul territorio gli intenti di coesione comunitaria in ognuno di questi ambiti.

L'obiettivo generale della politica è dunque quello di accrescere la competitività delle regioni e delle città europee, promuovendo la crescita e creando posti di lavoro e sostenendo la solidarietà europea: gli aiuti finanziari sono pertanto concentrati nei territori in ritardo di sviluppo al fine di ridurre il gap esistente tra gli stessi in termini di disparità economica, sociale e territoriale. In questo contesto, il ruolo delle comunità locali e delle associazioni e istituzioni a loro più prossime rappresentano un valore aggiunto unico, in quanto depositari delle caratteristiche, delle potenzialità e dei limiti di sviluppo socioeconomico del proprio territorio. Allo stesso modo, si evince come le imprese di comunità potrebbero in tal senso contribuire concretamente allo sviluppo locale di queste realtà.

Le risorse finanziarie destinate alla realizzazione della politica di coesione sono i Fondi strutturali e di Investimento europei (Fondi SIE), vale a dire fondi destinati a politiche comunitarie settoriali (ad esempio, la politica regionale, la politica agricola comune, ecc.) il cui utilizzo è coordinato da disposizioni legislative comuni (Reg. 1303/2013) al fine di evitare la dispersione delle risorse e di garantire il raggiungimento dell'obiettivo madre, quello della coesione territoriale.

Inoltre, la concentrazione dei fondi, nonché il loro coordinamento, comporta una *governance* multilivello che viene assicurata dal suddetto regolamento, attraverso il cosiddetto *Quadro Strategico Comune* (QCS) che, in concorso con gli Stati membri e gli enti locali, fissa le priorità di investimento, l'allocazione delle risorse nazionali e comunitarie tra i settori e i programmi prioritari, nonché il coordinamento tra i fondi a livello nazionale.

I Programmi Operativi che a valle traducono i documenti strategici in concrete priorità d'investimento sono articolati in obiettivi chiari e misurabili; in

strumenti più snelli, meno descrittivi, adatti per una politica di coesione orientata maggiormente ai risultati. Un'altra indicazione che è derivata dalla legislazione comunitaria è stata quella di concentrare le risorse su una quantità limitata di obiettivi tematici indicati dai regolamenti dell'Unione europea.

Nello specifico i fondi SIE sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

In definitiva, le indicazioni fin qui riassunte evidenziano una certa determinazione da parte delle istituzioni comunitarie a rafforzare la coesione sociale, economia e territoriale, dove il concetto di «sviluppo territoriale», assume un significato più ampio di «sviluppo regionale» (che come è stato innanzi detto ha nel FESR il suo supporto finanziario), puntellando e ritagliando un ruolo fondamentale per le comunità locali.

4.1.2 Gli strumenti finanziari e il ruolo degli attori economici e sociali del territorio

In questa sezione si forniscono in sintesi alcuni elementi relativi al ruolo delle Istituzioni nazionali e locali, e viene approfondita la mission dei fondi SIE.

La strategia Europa 2020, a cui si è fatto cenno, viene utilizzata come quadro di riferimento per le attività a livello nazionale e regionale. I governi dell'Unione europea hanno fissato obiettivi nazionali per contribuire al conseguimento degli obiettivi generali dell'UE, a cui fanno riferimento per il quadro dei rispettivi programmi nazionali di riforma. A tal proposito, la nuova politica di coesione ha stabilito 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020:

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), nonché il loro utilizzo e qualità;
3. Migliorare la competitività delle PMI;
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;
5. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi
6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse;
7. Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete;
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione;
10. Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente;
11. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione

Gli strumenti finanziari che la politica regionale e di coesione ha previsto per finanziare i suoi interventi sono i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) che appaiono coerenti con la necessità di creare nuovi modelli di impresa, tra cui rientrano anche le cooperative di comunità, in quanto possono favori-

re lo sviluppo e la ripresa di aree particolarmente svantaggiate sotto un profilo sociale ed economico, mediante la creazione di nuova occupazione e puntando principalmente sulla messa a valore di risorse territoriali. Ogni fondo SIE persegue un obiettivo che risulta coerente con le esigenze territoriali e in particolare:

- Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) è orientato al rafforzamento della coesione economica e sociale regionale investendo nei settori che favoriscono la crescita, per migliorare la competitività, creare posti di lavoro e correggere gli squilibri fra le regioni.
- Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è destinato alla crescita della competitività mediante la creazione e l'utilizzo della conoscenza, e al miglioramento degli attuali livelli di occupazione, della qualità del lavoro e della coesione sociale. Il FSE investe nelle persone, con riguardo al miglioramento non solo delle opportunità di occupazione, ma di formazione. Si propone, inoltre, di aiutare le persone svantaggiate a rischio di povertà e/o esclusione sociale.
- Il Fondo di Coesione (FC) investe nella crescita verde e nello sviluppo sostenibile, interviene nei settori delle reti transeuropee di trasporto e della tutela dell'ambiente.

Gli strumenti della politica regionale e di coesione operano in sinergia con gli strumenti finanziari:

- Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che rappresenta lo strumento di finanziamento della politica di sviluppo rurale attuato mediante il Programma di Sviluppo Rurale regionale (PSR);
- Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) sostiene i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile e le comunità costiere a diversificare le loro economie; finanzia i progetti per la creazione di nuovi posti di lavoro e per migliorare la qualità della vita nelle regioni costiere europee.

La politica di coesione convoglia ulteriori finanziamenti pubblici e privati: da un lato obbliga gli Stati membri al cofinanziamento attingendo ai bilanci nazionali, dall'altro suscita fiducia negli investitori dei finanziamenti. Secondo il prodotto interno lordo (PIL), le regioni si distinguono in più sviluppate, in transizione o meno sviluppate. Sulla base di tale distinzione, i fondi possono finanziare un progetto nella misura del 50-85% del totale. La restante parte può essere coperta da fonti di finanziamento pubbliche (nazionali o regionali) o private. I finanziamenti possono essere richiesti dagli enti pubblici, dalle imprese (in particolare le PMI), dalle università, dalle associazioni, dalle ONG e dalle organizzazioni di volontariato.

A riguardo del ruolo degli Stati membri e le regioni, esse sono state chiamate a elaborare le cosiddette «Strategie di specializzazione intelligente» per quanto concerne le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FSR). Queste strategie sono fondamentali per assistere le regioni nel processo di comprensione del proprio potenziale di innovazione, per poi sfruttarlo al massimo basando le attività sui rispettivi punti di forza e attingendo alle risorse specifiche necessarie. Ogni Regione si è focalizzata su un numero limitato di settori prioritari,

tra cui l'ambiente e l'agricoltura. Le strategie di specializzazione intelligente si sono avvalse del know-how locale per sviluppare i punti di forza e le risorse specifiche di ogni singola regione. Esse non si sono concentrate unicamente sulle nuove tecnologie, ma anche sulla innovazione di metodi, idonei a sfruttare le conoscenze di cui si dispone e per condurre le attività imprenditoriali capaci di aumentarne la competitività.

Le strategie hanno dato vita a un processo definito di «scoperta imprenditoriale», che ha coinvolto imprese e realtà locali, enti di ricerca territoriali e la cittadinanza (Commissione europea, 2014). Ciò ha portato a esempi di inclusione, a livello europeo, di forme di cooperative di comunità, capaci di elaborare proposte, atte a valorizzare risorse del territorio, a massimizzare il beneficio collettivo e a dare risposte concrete ai bisogni di una pluralità di soggetti, ossia di una comunità. In altri termini, le strategie hanno coinvolto attivamente gli attori e le risorse principali di un territorio al fine di individuare quelle che sono le reali esigenze dell'economia locale e consentendo di accrescere la sinergia tra la politica di coesione, le altre politiche comunitarie e gli strumenti per il finanziamento.

In definitiva, la politica di coesione rappresenta una spinta al cooperare, all'individuazione delle risorse umane, economiche e naturali di un territorio e alla messa a valore di tali risorse.

4.2 Il Piano di sviluppo rurale: struttura operativa e strategie

I Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) hanno rappresentato lo strumento di programmazione per lo sviluppo rurale delle regioni europee che, elaborati in coerenza con la Strategia comunitaria Europa 2020, hanno concorso – assieme agli altri fondi strutturali e di investimento europei – alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva del territorio. In sintesi, tale coerenza è evidenziata da quelli che sono gli obiettivi generali della politica rurale europea 2014-2020, vale a dire: la competitività dell'agricoltura; la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; lo sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

I PSR, finanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) rispondono poi a sei priorità definite dal Reg. n. 1305/2013, a loro volta ripartiti in specifici ambiti di intervento, noti come *Focus Area* o *Settori specifici* (Figura 4.1). In base a questa struttura di riferimento, gli Stati membri e le Regioni sono stati chiamati, al fine di concentrare gli interventi, a scegliere alcuni di questi obiettivi e Focus Area e a definire e quantificare le misure e le sottomisure specifiche.

Gli organismi nazionali e regionali denominati *Autorità di Gestione* sono stati individuati per l'attuazione dei programmi; a tal fine sono state svolte le analisi delle situazioni attuali nelle zone di programmazione, basate su indicatori di contesto comuni e specifici del programma e su altre informazioni qualitative aggiornate mediante quella che viene definita analisi SWOT. Tali analisi hanno rivelato una serie di fabbisogni territoriali articolati in Focus Area e che fanno riferimento alle priorità definite dal regolamento europeo.
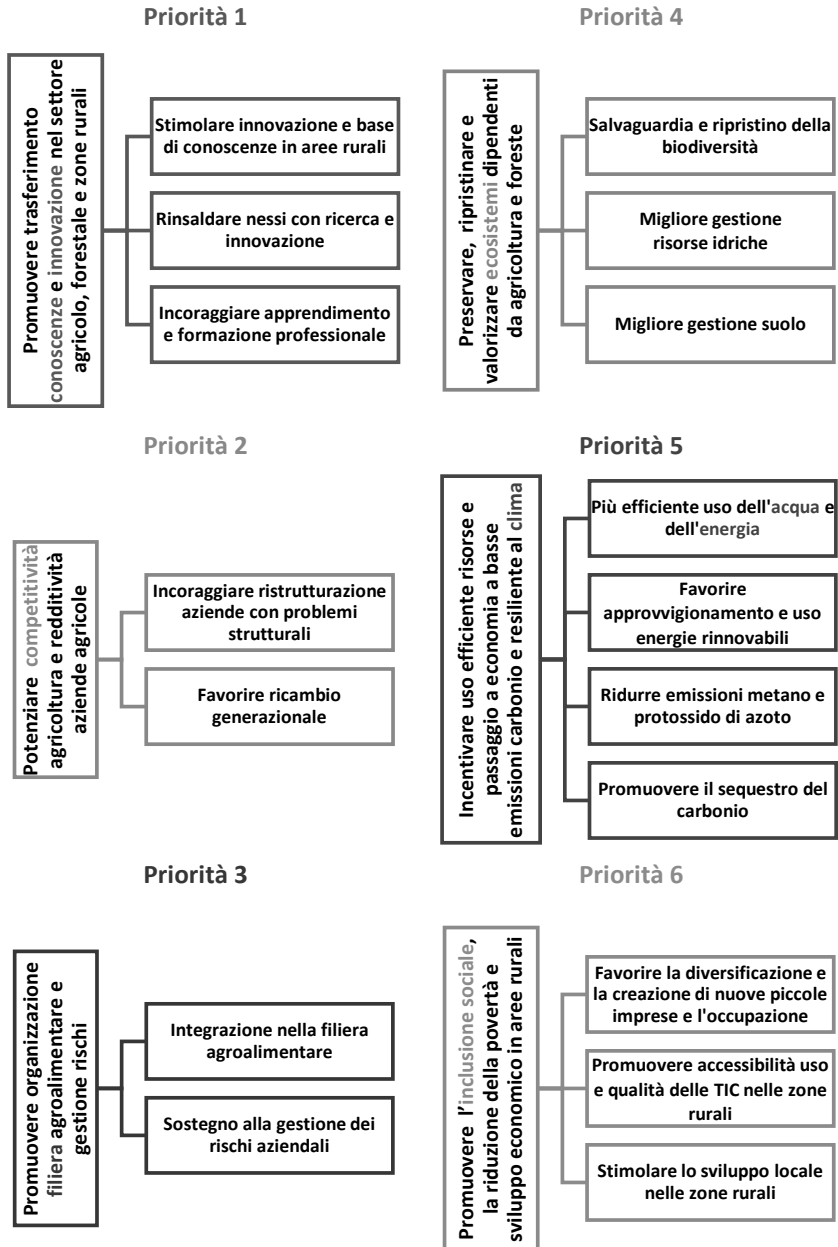
Figura 4.1. Quadro delle priorità e delle Focus Area dei PSR 2014-2020.

A testimonianza dell'armonia architettonica della politica rurale europea con gli altri documenti strategici europei, si vuole in questo contesto evidenziarne brevemente i collegamenti.

Intanto, come è stato poc'anzi evidenziato, la strategia del Programma di Sviluppo Rurale è coerente con il quadro di riferimento tracciato dalla strategia generale «Europa 2020», così come dalle raccomandazioni espresse dalla Commissione nel «Position Paper», dall'inquadramento comunitario generale (Reg. UE 1303/2013), dalle norme per la PAC (Reg. UE 1307/2013 e Reg. UE 1305/2013 et altri) e dalle disposizioni strategiche comuni derivanti dall'Accordo di Partenariato-AdP (versione approvata con Decisione del 29 ottobre 2014 conforme all'art. 14 del Reg. UE n. 1303/2013). Inoltre, i PSR hanno dovuto tener conto anche dei seguenti documenti strategici:

1. il settimo programma d'azione per l'ambiente 2020 e in particolare dei seguenti obiettivi: di protezione, conservazione e rafforzamento del capitale naturale regionale; di conversione dei modelli economici delle aree rurali verso quelli a maggiore efficienza nell'uso delle risorse e maggiormente competitivi rispetto all'ambiente e a un'economia a bassa emissione di carbonio; di salvaguardia della salute e del benessere dei cittadini rispetto alle pressioni e ai rischi legati all'ambiente.
2. la direttiva quadro sull'acqua 2000/60/CE e l'obiettivo di mantenere nel tempo in buone condizioni la qualità dell'acqua superficiale e profonda;
3. la strategia europea per la Biodiversità al 2020 e in particolare i target relativi a una migliore protezione degli ecosistemi, a un maggiore utilizzo di infrastrutture verdi, a modelli agricoli e forestali più sostenibili al controllo delle specie invasive e al contrasto della perdita della biodiversità. In tale strategia rientra anche l'indirizzo già impresso e recepito dalla regione con la direttiva Natura 2000 i cui obiettivi e declinazioni nel territorio regionale diventano elementi base della presente strategia;
4. i piani per la qualità dell'aria previsti nell'ambito della direttiva 2008/50/CE in cui sono indicati obiettivi, strumenti ed elementi significativi per la riduzione delle emissioni con particolare riferimento agli investimenti nelle energie rinnovabili da biomassa e nelle emissioni in agricoltura.

I documenti ivi elencati sono rappresentati della strategia del PSR, che ha come obiettivo prioritario quello di creare un modello di Eco-Economia che contraddistingua il settore agricolo, forestale e quello rurale in genere. Un nuovo modello che si basa sull'azione sinergica delle misure previste dal programma, a partire da quelle sul capitale umano, passando per gli investimenti, e terminando con quelle finalizzate alle azioni collettive, all'innovazione o al sostegno di pratiche maggiormente sostenibili o al mantenimento delle attività agricole nei territori svantaggiati. Un'azione che ha come scopo comune il miglioramento dell'efficienza ambientale nell'utilizzo delle risorse, della valorizzazione e conservazione della biodiversità con particolare riguardo a quella dei siti Natura 2000, della diminuzione delle pressioni sull'ambiente e delle emissioni, della mitigazione dei mutamenti climatici, dell'avanzamento delle performance economiche e della qualità complessiva della vita nelle aree rurali.

In definitiva, in questo breve excursus dei fondamentali principi che hanno ispirato il legislatore comunitario, vi sono ampi e indiretti riferimenti all'azione delle cooperative di comunità, sebbene non siano mai nominate nei vari provvedimenti. Le cooperative di comunità, con l'ampio spettro delle attività che potrebbero svolgere, rappresentano i detentori del sapere dei territori, del loro potenziale e, naturalmente, i migliori attuatori delle politiche settoriali sul proprio territorio. In particolare, la politica di sviluppo rurale si fonda sulla necessità di uno sviluppo regionale che non sia solo di tipo ambientale, ma anche strutturale, economico e sociale, perfettamente in linea con la natura delle cooperative di comunità, considerando che la loro diffusione è legata all'esigenza di trovare nuove modalità di intervento per far fronte alla molteplicità di questioni, sia sociali che ambientali, di una determinata comunità.

A titolo di esempio, tra le misure previste dal PSR, quelle che seguono presentano una forte connessione con gli scopi e le attività delle cooperative di comunità:

- M02, servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole;
- M03, regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari;
- M04, investimenti in immobilizzazioni materiali;
- M06, sviluppo delle aziende agricole e delle imprese;
- M07, servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali;
- M08, investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste
- M11, agricoltura biologica;
- M16, cooperazione;
- M19, sostegno allo sviluppo locale LEADER.

In conclusione, si può affermare che vi è un chiaro nesso tra le misure previste dal PSR (articolate nelle singole priorità/misure/sottomisure) e l'essenza delle cooperative di comunità, e pertanto il programma strategico può sostenere in maniera efficace la loro nascita e il loro sviluppo.

4.3 Il programma InvestEU

Per il periodo 2021-2027 la Commissione ha proposto di istituire un nuovo programma, denominato *InvestEU*, la cui struttura amministrativa e funzionale è frutto di un dibattito tuttora in corso tra le Istituzioni comunitarie e accorpa i molteplici strumenti finanziari dell'UE attualmente disponibili per facilitare e garantire gli investimenti nell'Unione, «rendendo più semplice, più efficiente e più flessibile il finanziamento di progetti di investimento in Europa» (Commissione europea, 2018).

Tale programma, oltre a comprendere il Fondo InvestEU, che raggruppa appunto tutti gli strumenti finanziari comunitari e anche finanziamenti privati a cui l'UE offre garanzie finanziarie, si servirà di un polo di consulenza che offrirà supporto tecnico e di assistenza su misura ai promotori dei progetti e, infine,

di un portale, vale a dire di una banca dati che riunirà i promotori dei progetti finanziabili e gli investitori. Il Fondo InvestEU, il polo di Consulenza InvestEU e il portale InvestEU, sinergicamente si pongono l'obiettivo di incentivare la creazione di posti di lavoro, di sostenere gli investimenti e promuovere l'innovazione nelle regioni comunitarie.

In particolare, i settori di intervento a cui il programma si rivolge sono i seguenti:

- infrastrutture sostenibili, tra cui il finanziamento di progetti in energia rinnovabile, connettività digitale, trasporti, economia circolare, acqua, rifiuti, ecc.;
- ricerca, innovazione e digitalizzazione a sostegno delle imprese interessate;
- piccole e medie imprese, per facilitare il loro accesso al credito;
- investimenti sociali e competenze. In questo caso, oltre a progetti riguardanti edilizia pubblica (scuole, ospedali, ecc.), anche forme di imprenditoria sociale e microfinanza nel settore sociale e rivolte a persone vulnerabili.

Il programma InvestEU, quindi, è stato concepito per assicurare dinamicità e flessibilità all'azione comunitaria e rappresenta l'evoluzione della precedente iniziativa denominata Piano di investimenti per l'Europa (2014-2020) e il cui strumento finanziario, denominato Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) sarà assorbito dalla nuova iniziativa.

In estrema sintesi e a differenza del FEIS, l'accesso tramite altri partner finanziari dovrebbe permettere al Fondo di rispondere meglio alle esigenze locali e di essere complementare ad altre fonti di finanziamento dell'UE in regime di gestione concorrente.

In base a quanto detto, risultano elevate le aspettative per le realtà rurali, caratterizzate dalla presenza di piccole realtà imprenditoriali, per lo più aziende e cooperative agricole, spesso sotto capitalizzate e con una forte propensione al rischio finanziario. La disposizione di una gamma di investimenti e l'ausilio per la gestione dei rischi finanziari, permetterebbe alle aree rurali di beneficiare di opportunità quali la digitalizzazione, il potenziamento di servizi fondamentali per la collettività non sempre assicurati dall'operatore pubblico e di aiuto alle imprese locali.

Sulla base di quanto argomentato, i progetti da cui prendono vita le cooperative di comunità rappresentano un esempio di *sharing economy* che sottolinea la centralità del capitale umano e propone modelli gestionali e organizzativi che incoraggiano la partecipazione di tutti i cittadini, in veste di soci, delle comunità. Il fabbisogno emergente viene, a questo punto, individuato da un numero elevato di soci della cooperativa, ossia dall'intera comunità, rendendolo di interesse generale e condiviso. Progetti di questo tipo possono richiamare l'attenzione, e di conseguenza la collaborazione, di soggetti sia pubblici che privati che riconoscendone il valore e l'impatto sociale, ne condividono le finalità. L'avvio e il consolidamento delle Cooperative di Comunità potrebbero essere finanziati a pieno dal Fondo InvestEU: i progetti avrebbero lo scopo di promuovere iniziative comuni per la costituzione di cooperative nei piccoli comuni regionali, per lo più in quelli contraddistinti da elementi di deprivazione territoriale e margi-

nalità socio-economica. Infine, di notevole importanza è la possibilità del Fondo InvestEU di combinarsi con sovvenzioni o altri strumenti finanziari. Tali combinazioni possono apportare vantaggi ai promotori di progetti nei diversi settori. Quando un progetto si avvale di sovvenzioni dell'UE e di InvestEU, le norme relative a quest'ultimo si applicano all'intero progetto, il che significa un corpus unico di norme e una apprezzabile semplificazione andando a unire una molteplicità di strumenti finanziari in un solo programma.

4.4 Gli *Smart Villages* e le cooperative di comunità

L'ultima iniziativa comunitaria in ordine di tempo riguardante lo sviluppo locale e che indirettamente chiama in causa il mondo delle cooperative di comunità è la cosiddetta azione «Smart Villages», il cui obiettivo è riassumibile nello sviluppo di piccole comunità rurali che si organizzano al fine di trovare soluzioni concrete alle difficoltà da affrontare e per sfruttare nel migliore dei modi le nuove opportunità che si presentano. La centralità dell'azione è rappresentata essenzialmente dalle persone che abitano il territorio, ne conoscono limiti e potenzialità e che progettano soluzioni in modalità bottom up (programmazione dal basso).

Un altro elemento fondante degli Smart Villages è rappresentato dalla digitalizzazione dei servizi fondamentali.

Infatti, a detta della Commissione europea, nei «Villaggi intelligenti», le reti e i servizi tradizionali e nuovi vengono migliorati mediante tecnologie digitali. Esse sono idonee ad assicurare beneficio agli abitanti e alle imprese del territorio. Nello specifico, le tecnologie digitali e le innovazioni possono sostenere e migliorare la qualità della vita, garantire servizi pubblici per i cittadini, un migliore utilizzo delle risorse, un minore impatto sull'ambiente e nuove opportunità per le catene del valore rurali in termini di prodotti e processi migliorati.

Tuttavia, il punto di partenza per la creazione di valore aggiunto è rappresentato dalle risorse umane e naturali esistenti sul proprio territorio, supportate da strategie territoriali nuove o esistenti e dove le tecnologie digitale rappresentano solo uno strumento di efficacia delle singole iniziative.

L'azione Smart Villages è stata lanciata dalla Commissione europea nel 2017, con l'annuncio di una serie di prossime iniziative nell'ambito dello sviluppo rurale, dello sviluppo regionale, della ricerca, dei trasporti, dell'energia, dell'innovazione digitale e del futuro delle fonti di finanziamento. A proposito di quest'ultimo aspetto, la Commissione europea ha dato intendere che tutta la prossima programmazione nazionale e regionale dei fondi comunitari, relativa al periodo 2020-2027, dovrà essere agganciata alla promozione dei «Villaggi intelligenti».

L'elemento centrale di questa iniziativa della Commissione è stato la promozione di un progetto pilota, definito «Smart Eco-Social Villages», finanziato dal Parlamento europeo. L'obiettivo di tale progetto, espletato tra gennaio del 2018 e aprile 2019, è stato quello di mettere intanto ordine all'ambito definitorio di «Villaggio intelligente»; in secondo luogo di individuare le potenzialità delle aree rurali e, infine, individuare le soluzioni pratiche per favorirne lo sviluppo.

La definizione di «Smart Villages» che scaturisce dal progetto pilota è la seguente: «sono comunità nelle aree rurali che utilizzano soluzioni innovative per migliorare la propria resilienza, basandosi su punti di forza e opportunità locali. Si basano su un approccio partecipativo per sviluppare e attuare la loro strategia per migliorare le loro condizioni economiche, sociali e ambientali, in particolare mobilitando le soluzioni offerte dalle tecnologie digitali».

Sul piano definitorio e in base a quanto già finora esplicitato, si evince come tale materia non possa essere ingabbiata in uno schema univoco. Ma dal progetto pilota scaturiscono comunque delle parole chiavi, quali «soluzioni innovative», «resilienza», «approccio partecipativo», che con tutta evidenza, seppur implicitamente richiamano gli elementi fondanti delle imprese di comunità.

Al di là degli sviluppi futuri, va precisato che alcune politiche comunitarie in corso, già promuovono attivamente lo sviluppo del «Villaggi intelligenti», così come le cooperative di comunità, come è stato evidenziato nei paragrafi precedenti. Tra queste: la Politica di coesione e quella per lo sviluppo rurale, di cui si è già discusso, la Politica agricola comune (PAC) e il Programma quadro per la Ricerca e l'Innovazione (Horizon 2020).

Per ciò che riguarda la PAC, la più importante politica comunitaria in termini di finanziamento e di strumenti messi a disposizione, essa ha un ruolo importante nel sostenimento del reddito degli agricoltori e dunque effetti importanti sull'economia rurale e sulla popolazione rurale.

Anche la politica di sviluppo rurale 2014-2020, fornisce un'ampia gamma di strumenti (misure) che possono sostenere lo sviluppo di Smart Villages nelle zone rurali. Sulla base di approcci strategici integrati esse riflettono le esigenze di un territorio, secondo un approccio bottom up. Come è stato evidenziato precedentemente, le misure spaziano dallo sviluppo dell'economia rurale, compresa la modernizzazione delle aziende agrarie, agli investimenti in infrastrutture rurali e locali al rinnovamento dei villaggi, allo sviluppo della conoscenza.

Val la pena di focalizzare l'attenzione sulla misura 16 dei PSR, dedicata all'istituto della cooperazione. Il legislatore comunitario ha voluto in questo caso contemplare tipi di cooperazione piuttosto variegati e finanziare una vasta gamma di attività in ambito rurale, rispetto al periodo precedente (2007-2013). In pratica, tale misura è stata concepita come una sorta di catalizzatore di idee e di persone che operano e vivono in aree rurali e che lascia molto spazio alle iniziative locali, purché contribuiscano a uno degli obiettivi dello sviluppo rurale sopra elencati. Il Network Europeo per lo Sviluppo Rurale (ENRD: <https://enrd.ec.europa.eu>), elenca numerose iniziative di regioni europee concepite da cooperative di comunità e finanziate con la Misura 16 e con interventi a essa collegate (sottomisure).

Lo stesso dicasi della misura a sostegno dello sviluppo rurale (LEADER, Misura 19), che ha sostenuto negli ultimi anni diversi progetti di comunità che esulano dalle attività agricole, ma che riguardano servizi essenziali (trasporto locale, piccole attività commerciali, scuole dell'infanzia, ecc.) gestiti direttamente dalla comunità e che contribuiscono alla vitalità delle stesse parallelamente allo sviluppo di attività economiche.

LEADER è una iniziativa che è ormai da decenni parte integrante della strategia rurale dell'UE. Essa rappresenta il primo approccio dal basso per favorire uno sviluppo locale e autodeterminato, l'innovazione sociale e lo sviluppo delle capacità, consentendo ai cittadini rurali di assumere la proprietà dello sviluppo della loro area attraverso la progettazione e l'attuazione di strategie e progetti.

A proposito dell'approccio LEADER, non si può non menzionare il cosiddetto Community-Led Local Development (CLLD), vale a dire uno sviluppo locale di tipo partecipativo, che altro non è che l'estensione di tale approccio agli altri fondi e politiche comunitarie a supporto delle iniziative proveniente da una comunità.

Per comprendere la portata di tale novità, è sufficiente considerare che una singola azione rilevante per lo sviluppo locale, può essere finanziata da più fondi SIE, (FESR, FSE, FEAMP, oltre che dal FEASR). Ciò significa far fronte all'insieme de bisogni locali, esplicitati direttamente dalla popolazione, nel modo più completo possibile.

Sul lato dell'innovazione digitale, un nuovo elemento nella politica di sviluppo rurale è il partenariato europeo per l'innovazione per l'agricoltura (EIP-AGRI), progettato per accelerare l'innovazione sul campo.

Tale partenariato rientra tra le iniziative per la realizzazione della strategia dell'UE denominata «Europa 2020 – per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» e promuove l'agricoltura e la silvicoltura competitive e sostenibili, riassumibile nel motto che «si ottiene di più e meglio da meno»: ciò significa, garantire una fornitura costante di cibo, mangimi e biomateriali, sviluppando le attività agro-forestali in armonia con le risorse naturali essenziali da cui dipende l'agricoltura. In altri termini e attraverso il network, l'EIP-AGRI supporta lo sviluppo e la diffusione di nuove conoscenze, pratiche, processi e tecnologie nelle filiere agroalimentari e forestali.

L'attività di networking per migliorare la qualità dei programmi di sviluppo rurale e rafforzare la partecipazione, è incentivata anche dalla Rete europea per lo sviluppo rurale (ENRD), vale a dire una rete europea che riunisce gli attori dello sviluppo rurale (autorità di gestione, parti interessate, ricercatori, consulenti, imprese, autorità locali, GAL, ecc.). Una delle prerogative della Rete riguarda appunto gli Smart Villages.

Infine, si ritiene opportuno un breve cenno ad Horizon 2020, l'ottavo Programma Quadro dell'UE per la Ricerca e l'Innovazione. Il programma di lavoro 2016-2017, comprende diversi elementi rilevanti per lo sviluppo di «Villaggi intelligenti». Nell'ambito di Societal Challenge 2, la tematica «rinascimento rurale» (Rural Renaissance) è strettamente legato allo sviluppo della base di conoscenze per i «Villaggi intelligenti», così come il Transport Work Programme (programma di lavoro sui trasporti).

Con quanto finora detto, si è voluto far emergere come, sebbene in mancanza di un quadro definitorio universalmente riconosciuto e seppur mai nominati, gli Smart Villages hanno implicitamente trovato una propria collocazione nella volontà degli Stati membri e nei fondamentali documenti programmatici di sviluppo economico delle aree rurali europee 2014-2020, quali la PAC, la

politica di Coesione e quella per lo Sviluppo rurale. Medesima sorte ha segnato quelle che oggi vengono considerate cooperative di comunità, in quanto, come evidenziato dai numerosi casi studio recenti, anche le comunità rurali, spesso in modo autonomo e spontaneo, hanno sviluppato idee e soluzioni in vari settori strategici per la sopravvivenza nelle aree più remote, quali, l'energia rinnovabile, l'assistenza sociale, l'agricoltura, la mobilità, l'economia circolare (Mastronardi *et al.*, 2019), trovando supporti finanziari nei vari programmi comunitari e dimostrando che le aree rurali, possono essere luoghi non solo di sopravvivenza, ma spazi adatti per le comunità per avviare innovazioni e transizioni su piccola scala (ARC2020, 2019).

La proposta di riforma della PAC, che coprirà il periodo 2021-2027, ha introdotto il cosiddetto Piano Strategico Nazionale della PAC (Commissione europea, 2018). In questo contesto è stato sottolineato come la realizzazione degli Smart Villages sia in linea con gli obiettivi della Dichiarazione di Cork 2.0 (Commissione europea, 2017b) e precisamente con gli investimenti nella redditività e nella vitalità delle aree rurali (Punto 3).

Concetti ribaditi dalla Commissione europea nel fondamentale documento intitolato «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» (Commissione europea, 2017c), dove la realizzazione degli Smart Villages è considerata prioritaria al fine di aiutare le comunità locali ad affrontare gli annosi problemi di connettività a banda larga; a migliorare il loro l'accesso ai servizi pubblici, all'assistenza sanitaria, alla formazione professionale e, nel complesso, a creare comunità rurali reattive, capaci di riconoscere e valorizzare il potenziale naturale e umano a loro disposizione.

Dai precedenti documenti si evince che le Istituzioni comunitarie sono ben consce che non esiste un modello unico di Smart Villages e di conseguenza, nei vari documenti di sviluppo agricolo e rurale e di coesione post 2020, non hanno previsto interventi ad hoc per finanziare i «piccoli comuni intelligenti», invitando gli Stati membri a utilizzare gli strumenti esistenti a tal fine. Dunque, strumenti flessibili, volti a sostenere e a soddisfare le esigenze delle singole comunità rurali, attraverso la messa a valore delle risorse umane e naturali a loro disposizione.

Per quanto riguarda i tipi di intervento proposti per lo sviluppo rurale 2021-2027, in combinazione con gli interventi del Piano strategico della PAC, lo strumento flessibile, ma non certo l'unico, che potrebbe essere declinato per la realizzazione degli Smart Villages, è senz'altro quello della cooperazione, che rappresenta anche la forma giuridica più in auge di impresa di comunità (Bernardoni, 2019).

A tal proposito, l'orientamento del legislatore comunitario è quello di estendere i benefici già previsti dal Reg. n. 1305/2013, art. 35 «Cooperazione», a tutte le forme di cooperazione al di fuori di quelle prettamente agricole e rurali, con l'obiettivo di finanziare gli Smart Villages e nuove iniziative a livello di comunità.

A conclusione del presente paragrafo, si intende ancora una volta tracciare il solco delle similitudini tra l'iniziativa comunitaria Smart Villages, che in qualche modo diventa il vero obiettivo delle politiche future di sviluppo locale e ru-

rale dell'Unione europea, sebbene i piani e i programmi relativi non prevedano provvedimenti (misure, finanziamenti) ad hoc per la sua realizzazione e le cooperative di comunità (comunque mai nominate dai suddetti provvedimenti).

Nella definizione sopra riportata, relativa agli Smart Villages, si fa riferimento al concetto di «innovazione». La documentazione che richiama il dibattito in corso e riportata in più parti del presente testo, mette in luce come l'innovazione di tipo sociale, sia una componente fondamentale in chiave di sviluppo locale. Le imprese di comunità, nel complesso, anche alla luce della letteratura nazionale in materia, riguardante grosso modo casi studi ed esperienze, rappresentano modelli di innovazione sociale, dove l'obiettivo è quello di mettere a valore il senso di appartenenza a una comunità e l'identità territoriale, il tutto in una nuova forma di aggregazione sociale, che include imprese, beni collettivi, risorse umane e naturali, nonché le istituzioni pubbliche locali.

Infine, anche il termine «resilienza» accomuna le due iniziative, sia sotto un profilo territoriale, di consapevolezza dei propri mezzi, di opportunità imprenditoriali, di resistenza alle turbative che arrivano dall'esterno e di adattamento ai cambiamenti, sia da un punto di vista economico e gestionale. La Relazione del Parlamento europeo del 2013, intitolata «sul contributo delle cooperative al superamento della crisi», fa un cenno anche alle cooperative di comunità, affrontando proprio quest'ultimo aspetto, evidenziando come la resilienza sia figlia del modello cooperativo di governance, basato sulla proprietà congiunta, sull'impegno per la comunità (senso di appartenenza) e sull'equilibrio fra finalità sociali ed economiche. Altra caratteristica della resilienza è ravvisabile nel modo diverso di approcciarsi al capitale: esse fanno più che altro riferimento alle risorse dei soci e a finanziamenti pubblici e ciò le rende meno dipendente dalla volatilità dei mercati finanziari.

In chiusura, sulla capacità delle cooperative di fornire soluzioni collettive a problemi comuni si discute sin dagli arbori della crisi economica globale, fino al punto di assegnare un ruolo dominante all'istituto della cooperazione in termini sociali, economici, occupazionali e di sviluppo sostenibile. Ciò ha in qualche modo plasmato l'architettura normativa della strategia denominata «Europa 2020» e di «Horizon 2020», dove le cooperative, in estrema sintesi, vengono considerate un vero motore di innovazione sociale. Come è stato or ora ricordato, nella Relazione del Parlamento europeo del 2013, viene posta enfasi anche sulle cooperative di comunità, che soprattutto nelle zone «remote e svantaggiate», consentono «la partecipazione diretta dei cittadini, in relazione a diverse esigenze come i servizi sociali e sanitari, quelli scolastici, i servizi commerciali, le comunicazioni, ecc.» (Parlamento europeo, 2013).

4.5 Il credito cooperativo

Il rapporto tra finanza e imprese cooperative è considerato piuttosto complesso. Questo è un problema che coinvolge appieno le cooperative di comunità, che operano in special modo in piccole realtà territoriali, nel momento in cui, come evidenziato da Bernardoni (2019) i settori di intervento siano ad alta in-

tensità di capitali. Un altro studio evidenzia come la scarsa dotazione iniziale, nonché la scarsa capacità di contribuzione dei soci-cittadini, comporti l'assoluta dipendenza della cooperativa di comunità da finanziamenti esterni (Mastronardi *et al.*, 2019).

Tale dipendenza rischia di non essere solo iniziale, ma di estendersi nel tempo, nel momento in cui l'obiettivo della cooperativa è quello di assicurare benessere sociale economico ai cittadini, spesso materializzato nel consumo di servizi pubblici (economia di scopo), piuttosto che concentrarsi sulla remunerazione del capitale stesso. Ciò naturalmente non significa che siano esonerate dal raggiungere l'efficienza economica, ma che la remunerazione a favore degli investitori è minima, rendendo gli investimenti a favore delle cooperative di comunità poco appetibili.

Tuttavia, gli investimenti da parte dei soci, spesso risultano del tutto insufficienti per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Va sottolineato che le possibilità di finanziamento previste dal legislatore nazionale a favore del mondo cooperativo e in particolare per le cooperative sociali, che sono quelle che più facilmente assumono la forma di cooperative di comunità, sono molteplici e spaziano da misure a sostegno della capitalizzazione delle cooperative fino ad agevolazioni fiscali per gli investitori (Bernardoni, 2019).

In questo paragrafo finale, comunque, verranno forniti alcuni elementi relativi al credito cooperativo, mettendo in risalto l'esperienza di Cooperfidi.

Cooperfidi Italia è l'intermediario finanziario della cooperazione italiana, sostenuto dalle associazioni cooperative operanti sul territorio nazionale (AGCI, Confcooperative e Legacoop) e volto ad agevolare l'accesso al credito bancario delle imprese cooperative e dei loro consorzi.

I settori di intervento di Cooperfidi spaziano dalle attività primarie (agricoltura, zootecnia, pesca e acquacoltura), al sociale, alle cooperative nuove o esistenti le quali intendono consorziarsi o innovarsi (in fase di start up).

In questo contesto, le cooperative di comunità, nuove o esistenti e loro consorzi, sono naturalmente inserite a pieno titolo. Nei confronti di queste cooperative, gli aspetti che vengono tenuti in debito conto da Cooperfidi riguardano la collocazione, che deve essere in aree interne o comunque soggette e spopolamento e/o a impoverimento sociale nelle sue diverse forme, le attività svolte, che devono necessariamente essere plurime, e il collegamento delle varie attività al territorio su cui la cooperativa insiste e allo sviluppo dello stesso.

In altri termini, ai fini dell'accesso al credito è necessario che le cooperative di comunità sviluppino attività sociali ed economiche, atte a valorizzare le risorse del territorio, il patrimonio culturale e a far emergere le competenze della popolazione residente.

Per ciò che concerne quest'ultime, Cooperfidi offre strumenti che garantiscono l'accesso al credito tramite istituti bancari convenzionati. Tali strumenti includono le differenti forme di investimenti (impianti, attrezzature, marchi, ecc.), il consolidamento di passività a breve termine, fino alla copertura dei fabbisogni estemporanei di liquidità.

Con queste iniziative Cooperfidi, tenendo salda la prerogativa del mutualismo, mostra sensibilità a tematiche quali l'innovazione, la valorizzazione delle

produzioni locali, il senso di comunità e di appartenenza, nonché alle start up e ai cosiddetti *Workers BuyOut*, vale a dire garanzie all'accesso al credito per i lavoratori che rischiano di perdere il lavoro e che unendosi danno vita a un progetto imprenditoriale rinnovato e autogestito.

Sempre sul fronte dell'innovazione va menzionata l'attività di Fondosviluppo, che promuove e finanzia nuove imprese cooperative, spesso con Cooperfidi che fa da garante, con preferenza per iniziative dirette all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione e allo sviluppo di aree del Mezzogiorno. Tra le iniziative ultime di Fondosviluppo, vanno evidenziati il sostegno finanziario ai Workers BuyOut e alle cooperative di comunità, accomunate dalla necessità di rigenerare imprese, persone e comunità, attraverso aiuti finanziari e consulenze specializzate.

Per ciò che concerne i primi, l'obiettivo di Fondosviluppo è quello di non disperdere un patrimonio di esperienze, conoscenze e di know-how dei lavoratori a rischio disoccupazione; è dunque una misura di sostegno all'occupazione, attraverso l'incentivazione di nuove cooperative, costituite e autogestite dagli stessi lavoratori di aziende in crisi, nella fase di avvio dello start up cooperativo.

Anche il supporto alle cooperative di comunità è un modo per mettere a valore e preservare un patrimonio economico, sociale e culturale, questa volta rivolto ai borghi e alle comunità che vi insistono e che attraverso la cooperazione, l'autorganizzazione e la valorizzazione del capitale umano e naturale presenti, intercettano e fanno fronte a quelli che sono i bisogni dei cittadini.

L'intervento dunque è rivolto alle costituende cooperative di comunità, operanti in aree interne e/o in via di spopolamento o impoverimento sociale ed economico, che svolgono più attività e con un numero congruo di soci cittadini, rapportato al numero di residenti nel borgo di riferimento. Tra le attività finanziate, si annoverano quelle riferite alla salvaguardia del patrimonio artistico, culturale, delle tradizioni, dei saperi e delle eccellenze agroalimentari.

L'ultima iniziativa in ordine di tempo di Confcooperative è rappresentata dal progetto *Coop UP*. Lo scopo è quello di creare incubatori di impresa, mettendo a disposizione delle comunità degli spazi fisici dove favorire l'incontro, la contaminazione di idee per sviluppo locale e territoriale. In altri termini, l'obiettivo è offrire un luogo in cui i «portatori di idee» avviino un confronto costruttivo finalizzato alla creazione di start up e alla nascita di nuove imprese cooperative.

È una iniziativa che fa tesoro del modello cosiddetto *co-working*, dove professionisti con differenti specializzazioni e portatori di interessi locali usufruiscono di spazi condivisi in cui disporre di postazioni autonome e al tempo stesso interagire tra loro. Il ruolo di Concooperative è poi quello di strutturare e realizzare l'idea/le idee maturate con degli strumenti specifici di accompagnamento e di assistenza.

In dettaglio, l'iniziativa concretamente consiste nel:

- promuovere l'istituto della cooperazione presso i nuovi potenziali imprenditori;
- offrire supporto concreto alle nuove imprese cooperative;
- favorire la collaborazione tra nuove idee/imprese e la cooperazione storica,

- facilitare lo sviluppo di una rete di servizi a supporto delle nuove esigenze;
- promuovere il network cooperativo di accompagnamento alle start-up e all'innovazione di impresa anche grazie a misure di finanziamento mirate che riuniscono tutti gli attori della finanza di sistema: Federcasse-BCC, Fondosviluppo, Cooperfidi e Confcooperative;
- arricchire le occasioni a disposizione dei territori per la promozione e lo sviluppo di nuova cooperazione con modalità che sappiano rispondere adeguatamente alle richieste dell'era della sharing economy.

Riferimenti bibliografici

Bernardoni A. (2019), *Come costituire e finanziare le imprese di comunità*, in Mori P.A. e Sforzi J. (a cura di), *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna: 53-71.

Commissione europea (2017a), *Cork 2.0 Action Plan*, <https://enrd.ec.europa.eu/> (09/19).

— (2017b), *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, COM(2017) 713, Bruxelles.

— (2018a), *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*, COM(2018) 392, Bruxelles.

— (2018b), *Il programma InvestEU: domande e risposte*, Bruxelles, <https://www.europa.eu> (08/19).

Mastronardi L., Giaccio V. e Romagnoli L. (2019), *Community-Based Cooperatives as innovative partnership to contrast inner areas decline*, «Economia agro-alimentare/Food Economy», 21, 1: 11-28.

Parlamento europeo (2013), *Relazione sul contributo delle cooperative al superamento della crisi, 2012/2321(INI)*, Bruxelles.

Regolamento Ue n. 1305 del 17 dicembre 2013 su «Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio».

Soto P. e Nieto E. (2019), *Rural Dialogues. Smart Villages – Turning Momentum into Support for Local Action*, <http://www.arc2020.eu> (09/19).